

B e r i c h t

des Schwerpunktausschusses

betr. Grundsätze für die Gestaltung von Beteiligungsverfahren

Sulingen, 30. Oktober 2019

I.

Auftrag und Beratungsgang

Die 25. Landessynode hatte während ihrer XII. Tagung in der 70. Sitzung am 16. Mai 2019 im Zusammenhang mit der Verhandlung über den Bericht des Landeskirchenamtes betr. Grundsätze für die Gestaltung von Beteiligungsverfahren (Aktenstück Nr. 107) auf Antrag des Synodalen Dr. Hasselhorn, ergänzt durch einen Zusatzantrag des Synodalen Dr. Ranenberg, folgenden Beschluss gefasst:

"Das Aktenstück Nr. 107 wird dem Schwerpunktausschuss (federführend) und dem Diakonieausschuss zur Beratung überwiesen."

(Beschlusssammlung der XII. Tagung Nr. 3.16)

Der Schwerpunktausschuss hat in seiner 35. Sitzung am 28. August 2019 und in seiner 37. Sitzung am 29. Oktober 2019 über die Grundsätze für die Gestaltung von Beteiligungsverfahren beraten. Die Anregungen des Diakonieausschusses aus seiner Sitzung vom 5. November 2019 konnten aus Termingründen nicht mehr in dieses Aktenstück aufgenommen werden.

Zusätzlich hat das Landeskirchenamt dem Schwerpunktausschuss eine Übersicht der Ergebnisse des Stellungnahmeverfahrens auf Grundlage der Mitteilung K 5/2019 des Landeskirchenamtes vom 14. März 2019 vorgelegt.

II.

Beratungsergebnisse

Es sind insgesamt zwölf Stellungnahmen von Kirchenkreisen eingegangen. Von den Kirchenkreisen wird fast ausnahmslos das neue, breit angelegte Beteiligungsverfahren und dessen verfassungsrechtliche Verankerung in Artikel 16 der neuen Kirchenverfassung begrüßt. Es gibt jedoch auch vielfach den Hinweis auf mögliche Belastungen durch Mehraufwand (Zeit, Ressourcen und Kosten), die es zu berücksichtigen gilt.

Im Einzelnen nimmt der Schwerpunktausschuss zu folgenden Punkten Stellung:

1. Zwei Kirchenkreise (Leine-Solling und Münden) haben die explizite Aufnahme **digitaler Beteiligungsverfahren** vorgeschlagen, teilweise unter Verweis auf das Beteiligungsverfahren zur neuen Kirchenverfassung. Der Ausschuss schließt sich dieser Anregung an und schlägt vor, die digitale Form der Anhörung in den Grundsätzen zu verankern, wobei die Reichweite von einem öffentlichen Stellungnahmeverfahren, wie am Beispiel der Verfassung erprobt, bis zu einem eingeschränkten Teilnehmerkreis reichen kann. Ein öffentliches Stellungnahmeverfahren käme bei Gesetzgebungsverfahren von grundlegender Bedeutung infrage, wie bei der Überarbeitung des Kirchengesetzes über die Bildung der Kirchenvorstände (KVBG), der Kirchenkreisordnung (KKO) und der Kirchengemeindeordnung (KGO).
2. Der Kirchenkreis Göttingen hat vorgeschlagen, **die Kirchenkreise** bereits früh, noch **in der Scoping-Phase zwingend zu beteiligen**. Dies steht in einer gewissen Spannung zur Auffassung der meisten Kirchenkreise (einschließlich Göttingens), die vor zu viel Aufwand auf Kirchenkreisebene warnen. Der Ausschuss hat die Frage diskutiert, ob informelle Gremien wie die Sprecherrunde der Superintendenten und Superintendentinnen, der Fachausschuss der Kirchen(kreis)ämter oder die Sprecherrunde der Vorsitzenden der Kirchenkreistage in einer Rechtsvorschrift genannt werden sollten. Er hat dies verworfen, um nicht eine zusätzliche verfassungsrechtliche Ebene einzuführen. Der Ausschuss spricht sich deshalb dafür aus, es zunächst bei der vorgesehenen Regelung zu belassen. Allerdings mit dem Zusatz, dass **über die Entscheidung des Scoping der Landessynodalausschuss zu informieren** ist, sofern es sich um den Entwurf eines Kirchengesetzes handelt oder die Zuständigkeit der Landessynode auf andere Weise berührt ist. Eine solche Regelung bietet die Möglichkeit, ggf. über einen Beschluss der Landessynode eine synodale Beteiligung sicherzustellen. Unabhängig von den Entscheidungen des Landeskirchenamtes hat der Landessynodalausschuss bei allen Rechtsverordnungen die Möglichkeit, vor seiner Zustimmung die Stellungnahme eines Fachausschusses einzuholen.

3. Der Kirchenkreis Bremervörde-Zeven hat eine Reihe von Vorschlägen zur detaillierten Gestaltung der Beteiligungsverfahren gemacht. Der Ausschuss hat diese Punkte im Einzelnen diskutiert, sich allerdings die Änderungsvorschläge des Kirchenkreises nicht zu eigen gemacht. Er schlägt vor, zunächst weitere Erfahrungen mit dem Beteiligungsverfahren zu machen, um dann nach einer Evaluation zu entscheiden, ob weitergehende, z.B. gesetzliche Regelungen, notwendig sind.
4. Der Kirchenkreis Peine hat eine "direkte Beteiligung der Kirchengemeinden bei Anhörungsverfahren" eingefordert. Der Ausschuss sieht nicht die Notwendigkeit, in jedem Fall die Kirchengemeinden direkt beteiligen zu müssen. Das ist abhängig von der Aufgabe bzw. dem Regelungsgegenstand. Bei grundlegenden Gesetzesvorhaben bietet das oben skizzierte Stabsnameverfahren per Internet die Möglichkeit der direkten Beteiligung aller Kirchengemeinden.
5. Der Ausschuss unterstützt den Antrag des Stadtkirchenverbandes Hannover, dass neben der bereits vorgesehenen Beteiligung von Berufsverbänden auch die **Stabsstelle Gleichstellung** einbezogen werden sollte. Die Beteiligung weiterer Stellen wie etwa der Schwerbehindertenvertretung und der Gesundheitsbeauftragten sollte innerhalb der Kirchenkreise geregelt werden.
6. Der Landessynodalausschuss hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der Erlass einer entsprechenden Rechtsvorschrift des Landeskirchenamtes vermutlich auch **Folgen für die Geschäftsordnung der Landessynode** habe. Es wird zu prüfen sein, ob den Fachausschüssen bestimmte Beratungsaufträge im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens nicht direkt, ohne "Umweg" über das Plenum, zugewiesen werden müssten bzw. könnten.

Im Anschluss an die Beratungen im Ausschuss am 29. August 2019 hat das Landeskirchenamt die Grundsätze für die Gestaltung von Beteiligungsverfahren noch einmal überarbeitet und dabei die Anregungen des Schwerpunktausschusses aufgenommen. Die Neufassung der Grundsätze wurde am 29. Oktober 2019 im Schwerpunktausschuss beraten. Sie ist diesem Aktenstück als Anlage beigefügt.

III.

Rechtsform

Im Aktenstück Nr. 107 hat das Landeskirchenamt angeregt, nach Beratung des übersandten Vorschlags einen Beschluss über die Grundsätze für die Gestaltung von Beteiligungsverfahren zu fassen, der für alle kirchenleitenden Organe verbindlich ist. Dieser Vorschlag

orientiert sich an der EntschlieÙung des Niedersächsischen Landtags zur Gesetzesfolgenabschätzung vom 18. Juni 1997 (Drucksache 13/3022), die die Grundlage für entsprechende Grundsätze der Landesregierung war. Die 24. Landessynode hatte sich mit diesem Thema in ihrem Aktenstück Nr. 123 vom 14. Mai 2013 auseinandergesetzt. Auf dieses Aktenstück nehmen die Vorschläge des Landeskirchenamtes in der Anlage zum Aktenstück Nr. 107 Bezug.

Der Ausschuss hat beraten, ob er diese Anregung aufgreifen oder das Landeskirchenamt bitten soll, eine förmliche Rechtsvorschrift über die Gestaltung von Beteiligungsverfahren zu entwickeln, die als Rechtsverordnung vom Landeskirchenamt mit Zustimmung des Landessynodalausschusses zu erlassen wäre.

Aus folgenden Gründen hat sich der Ausschuss entschieden, die Anregung des Landeskirchenamtes aufzugreifen und der Landessynode unter Berücksichtigung der für erforderlich gehaltenen Änderungen gegenüber dem Vorschlag des Landeskirchenamtes einen verbindlichen Beschluss über die Grundsätze für die Gestaltung von Beteiligungsverfahren vorzuschlagen:

- Die Grundsätze für die Gestaltung von Beteiligungsverfahren beschreiben nicht nur einzelne Rechte und Pflichten, sondern ein inhaltliches Konzept, das der Umsetzung und Konkretisierung des in Artikel 16 der neuen Verfassung formulierten "Grundstandards" dient.
- Die offene Form eines verbindlichen Beschlusses der Landessynode trägt der Offenheit des weiteren Prozesses und des Umgangs mit diesem Konzept besser Rechnung als eine formalisierte Rechtsnorm.
- Die Grundsätze sind ausführlicher formuliert, als dies im Rahmen einer Rechtsvorschrift möglich wäre. Insbesondere die Hinweise auf die Ziele und Grundsätze von Beteiligung erleichtern die spätere Evaluation, die rechtzeitig vor dem Ende der Amtszeit der 26. Landessynode stattfinden soll.
- Die besondere Form eines verbindlichen Beschlusses der Landessynode könnte die Aufmerksamkeit für den Gedanken der Beteiligung als grundlegendes Strukturprinzip für die Leitung der Landeskirche (so die Erläuterungen zu Artikel 16 der Verfassung) erhöhen. Eine Rechtsverordnung würde möglicherweise eher als eine neue Rechtsvorschrift neben anderen wahrgenommen werden.

IV.
Anträge

Der Schwerpunkteausschuss stellt folgende Anträge:

Die Landessynode wolle beschließen:

1. *Die Landessynode nimmt den Bericht des Schwerpunkteausschusses betr. Grundsätze für die Gestaltung von Beteiligungsverfahren (Aktenstück Nr. 107 A) zustimmend zur Kenntnis.*
2. *Die Landessynode beschließt über die Grundsätze für die Gestaltung von Beteiligungsverfahren in der in diesem Aktenstück als Anlage beigefügten Fassung.*
3. *Das Büro der Landessynode wird gebeten mit dem Rechtsausschuss der 26. Landessynode zu prüfen, welche Änderungen der Geschäftsordnung der Landessynode mit dem Beschluss über die Grundsätze von Beteiligungsverfahren notwendig werden. Der Landessynodalausschuss wird insofern gebeten, diesen Themenanteil an die 26. Landessynode weiterzureichen, damit der Rechtsausschuss entsprechend beraten kann.*

Dr. Hasselhorn
Vorsitzender

Anlage

Anlage

Landeskirchenamt Hannover

- Az. N-110-0 / 71 -

Grundsätze für die Gestaltung von Beteiligungsverfahren in der Ev.-luth. Landeskirche Hannovers

I. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Ausgangspunkte

Die neue Kirchenverfassung (im Folgenden: KVerf), die am 01. Januar 2020 in Kraft treten wird, enthält an zwei Stellen Grundaussagen über Beteiligungsstrukturen in der Landeskirche.

1. Regelungen im Verfassungsentwurf

Artikel 9 Abs. 2 KVerf bestimmt im Zusammenhang mit den Aussagen über die Rechte und Pflichten der Kirchenmitglieder:

*„Sie sind aufgerufen, mit ihren Gaben und Kräften das kirchliche Leben mitzugestalten, kirchliche Aufgaben zu übernehmen und sich an kirchlichen Wahlen sowie an der Leitung der Kirche zu beteiligen. **Die Landeskirche informiert sie in geeigneter Weise über wichtige Angelegenheiten des kirchlichen Lebens.** In besonderer Weise stärkt die Landeskirche die Mitwirkung und Beteiligung junger Menschen.“*

Mitwirken kann nur, wer informiert ist. Als erste Stufe der Beteiligung wird daher in dieser Bestimmung eine allgemeine Pflicht der Landeskirche zur Information über wichtige Angelegenheiten des kirchlichen Lebens festgehalten. Diese Pflicht besteht gegenüber allen Mitgliedern. Sie ist daher in Artikel 9 integriert, der grundlegende Aussagen über die Rechte und Pflichten der Mitglieder enthält. Unter wichtigen Angelegenheiten werden dabei – in Anlehnung an die Bestimmungen des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes zur Bürgerbeteiligung – grundsätzlich alle Angelegenheiten verstanden, die nicht zum kirchlichen Tagesgeschäft gehören. Umgesetzt und konkretisiert wird die Informationspflicht vor allen durch das Kommunikationskonzept der Landeskirche.

Artikel 16 KVerf enthält eine Rahmenregelung, mit der landeskirchliche Beteiligungsstrukturen etabliert werden sollen:

„Die Landeskirche beteiligt die Kirchenkreise in allen wichtigen Fragen, die ihre Angelegenheiten oder die Angelegenheiten der zu ihrem Bereich gehörenden kirchlichen Körperschaften in besonderer Weise betreffen. Dies gilt im Verhältnis zwischen den Kirchenkreisen und den zu ihrem Bereich gehörenden kirchlichen Körperschaften entsprechend.“

Die Bestimmung ist Ergebnis der Diskussionen während des landeskirchlichen Stellungnahmeverfahrens zum ersten Verfassungsentwurf, der im Mai 2017 der Landessynode vorgelegt worden war. Im Stellungnahmeverfahren wurde insbesondere das Anliegen geäußert, die Kirchenkreise stärker an Entscheidungen der Landeskirche zu beteiligen und dafür einheitliche und verfassungsmäßig abgesicherte Strukturen zu entwickeln.

Der Verfassungsentwurf begreift **Beteiligung insgesamt als grundlegendes Strukturprinzip im Verhältnis zwischen allen kirchlichen Handlungsebenen.** Beteiligung

- komplettiert das **Subsidiaritätsprinzip** (Artikel 14 Abs. 3 KVerf), soweit eine nachgeordnete Handlungsebene die rechtlich abgesicherte Möglichkeit hat, ihre Belange auch in Entscheidungsprozesse der nächsthöheren Handlungsebene einzubringen.
- Zugleich ist Beteiligung ein angemessener Ausdruck der **Zeugnis- und Dienstgemeinschaft** aller Formen kirchlichen Lebens (Artikel 3 Abs. 4 KVerf). Deshalb gilt Artikel 16 KVerf nicht nur im Verhältnis zwischen der Landeskirche und den Kirchenkreisen (Satz 1), sondern auch im Verhältnis zwischen den Kirchenkreisen und den zu ihrem Bereich gehörenden Kirchengemeinden und den anderen kirchlichen Körperschaften im Kirchenkreis (Satz 2).

Die Beteiligung der Kirchenkreise durch die Landeskirche erstreckt sich auch auf **Angelegenheiten, die den Bereich der Kirchengemeinden** und der anderen zum Kirchenkreis gehörenden kirchlichen Körperschaften betreffen. Denn die Kirchenkreise haben die Aufgabe, die Arbeit der Kirchengemeinden und der anderen Formen kirchlichen Lebens zu fördern und zu unterstützen (Artikel 31 Abs. 2 KVerf), und sie vermitteln Angelegenheiten und Informationen zwischen der Landeskirche und den Kirchengemeinden (Artikel 31 Abs. 5 KVerf).

Wichtige Angelegenheiten sind, wie oben zu Art. 9 Abs. 2 KVerf beschrieben, grundsätzlich alle Angelegenheiten, die nicht zum Tagesgeschäft kirchlicher Leitung und Verwaltung gehören. **In besonderer Weise betroffen** sind die Angelegenheiten der Kirchenkreise bzw. der Kirchengemeinden, wenn eine Entscheidung in erheblicher Weise Veränderungen in den Strukturen der Arbeit erforderlich machen oder den Einsatz zusätzlicher finanzieller oder personeller Ressourcen notwendig machen würde. Diese doppelte Verwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe „wichtig“ und „in besonderer Weise“ macht deutlich, dass es sich sowohl ihrer Art als auch dem Grad ihrer Auswirkungen nach um nicht alltägliche Angelegenheiten handeln muss.

2. Beteiligung auf allen Handlungsebenen

Die nachfolgenden Grundsätze für die nähere Ausgestaltung von Beteiligungsstrukturen konzentrieren sich auf die Beteiligungsstrukturen im Verhältnis zwischen der Landeskirche und den Kirchenkreisen. In einer insgesamt beteiligungsorientierten Kirche gelten dieselben Grundsätze aber **auch im Verhältnis zwischen den Kirchenkreisen und den Kirchengemeinden**. Beteiligung als Strukturprinzip geht daher von verlässlichen Strukturen in den Kirchenkreisen aus,

- die eine regelmäßige und zeitnahe **Information aller Kirchenvorstände** über die Beratungen der Kirchenkreissynode und über die Vorbereitung wichtiger Beschlüsse der Kirchenkreissynode und des Kirchenkreisvorstandes (z.B. über die Errichtung von Einrichtungen des Kirchenkreises, den Stellenrahmenplan, die Gebäudebedarfsplanung, den Rücklagen- und Darlehnsfonds oder organisatorische Veränderungen im Kirchenamt) sicherstellen und
- die zumindest über die Mitglieder der Kirchenkreissynode einen **Rückfluss von Informationen und Stellungnahmen aus den Kirchenvorständen** in die Organe des Kirchenkreises ermöglichen.

Entsprechende Grundsätze sind von den Kirchenkreisen nach den jeweiligen örtlichen Verhältnissen zu regeln. In öffentlichen Stellungnahmeverfahren seitens der Landeskirche haben ohnehin alle Kirchengemeinden die Möglichkeit, unmittelbar gegenüber der Landeskirche Stellung zu nehmen. Auf diese Möglichkeit sind die Kirchengemeinden in öffentlichen Stellungnahmeverfahren jeweils ausdrücklich hinzuweisen. Darüber hinaus wird im Rahmen der Beratungen über die künftige Kirchenkreisordnung noch zu erörtern sein, ob und inwieweit die Kirchenkreisordnung für Beteiligungsstrukturen innerhalb des Kirchenkreises einen Rahmen vorgeben soll.

3. Beteiligung der Stabsstelle Gleichstellung und der Berufsverbände

In den Zusammenhang landeskirchlicher Beteiligungsstrukturen gehören auch die gesetzlichen Bestimmungen über die Beteiligung der **Stabsstelle Gleichstellung** (§ 24 GIBG) und über eine Beteiligung von **Vertretungen kirchlicher Berufsgruppen** an der Vorbereitung von Regelungen, die den Dienst oder die rechtliche Stellung von Angehörigen dieser Berufsgruppe betreffen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang vor allem auf § 14 des **Pastorenausschussgesetzes** (PAG) und auf die Regelungen über die Mitwirkung der Arbeits- und Dienstrechtlichen Kommission bei der Vorbereitung von dienst- und arbeitsrechtlichen Regelungen außerhalb des Dritten Weges (§§ 11 und 12 des **Arbeitsrechtsregelungsgesetzes** – ARRG -). Ansatzpunkte für Beteiligungsstrukturen bieten außerdem die wesentlich allgemeiner gefassten Bestimmungen über die Aufgaben des Gesamtausschusses der Mitarbeitervertretungen (§ 57 des **Mitarbeitervertretungsgesetzes** – MVG -).

II. Ziele und Grundsätze von Beteiligung

1. Beteiligung dient der **Legitimation** kirchlicher Entscheidungen durch soziale Verfahren. Sie soll dazu beitragen, die mit einem Vorhaben verfolgten Ziele, die ihm zugrunde liegenden Beweggründe und die damit verbundenen Prozesse **transparent** zu machen und den Sachverstand der Betroffenen ebenso wie den **Sachverstand** landeskirchlicher Einrichtungen und externer sachverständiger Personen in den Entscheidungsprozess **einzubeziehen**.

Auf diese Weise kann Beteiligung die **Akzeptanz** getroffener Entscheidungen erhöhen, deren inhaltliche **Qualität** verbessern und **Konflikten** bei der Umsetzung von Entscheidungen vorbeugen. Gleichzeitig kennzeichnet Beteiligung die Kirche als eine **lernende Organisation**, die Veränderungen als Herausforderungen annimmt und ihre Antworten unter Einbeziehung möglichst vieler verschiedener Perspektiven auf einen Sachverhalt konstruktiv entwickelt.

2. Beteiligung im Sinne des Art. 16 KVerf dient der **Vorbereitung von Entscheidungen** und soll die jeweils Verantwortlichen in die Lage versetzen, diese Entscheidungen auf einer möglichst breiten Grundlage von sachlichen Gesichtspunkten und unterschiedlichen Perspektiven zu treffen. **Sie zielt auf eine Beteiligung an der Entscheidungsfindung und nicht an der Entscheidung selbst.** Beteiligung stellt damit die **verfassungsmäßigen Zuständigkeiten** für Entscheidungen nicht in Frage, sondern setzt sie voraus. Die Verantwortung für Entscheidungen verbleibt bei den verfassungsmäßig zuständigen Stellen und wird nicht auf mehrere Handlungsebenen verteilt.
3. Bei der Gestaltung von Beteiligungsprozessen ist ein **grundlegender Zielkonflikt** zu berücksichtigen. Einerseits ist eine breite Beteiligung wünschenswert und notwendig. Andererseits nehmen Beteiligungsprozesse auf allen beteiligten Ebenen wertvolle Ressourcen in Anspruch: Entscheidungsprozesse werden aufwändiger und langsamer, je mehr in zusätzlichen Verfahrensschritten Stellungnahmen eingeholt, erarbeitet und berücksichtigt werden müssen. Es ist daher jeweils sorgfältig zu prüfen, in welchen Fällen und in welcher Form Beteiligung nötig und im Blick auf das Verhältnis von Aufwand und Ertrag angemessen ist. Diese Überlegungen erfordern
 - eine rechtzeitige **Ankündigung** von Beteiligungsprozessen,
 - einen **flexiblen Einsatz** verschiedener Module je nach den Umständen des Einzelfalls und
 - eine **flexible Reaktion** auf Herausforderungen, die sich während eines Beteiligungsprozesses ergeben.

III. Vorbereitung des Beteiligungsverfahrens (Scoping)

Vor Beginn des eigentlichen Beteiligungsverfahrens ist in der sog. Scoping-Phase¹ das Prozessdesign des Verfahrens festzulegen. Es ist also **zu klären, wer, wie und wann beteiligt werden soll.** Diese Aufgabe obliegt dem **Landeskirchenamt**. Bei komplexeren Vorhaben bezieht das Landeskirchenamt je nach den Erfordernissen des Einzelfalls

- Vertreterinnen und Vertreter der **Kirchenkreise** (aus der Sprechergruppe der Superintendentinnen und Superintendenten, dem Fachausschuss der Kirchenämter und/oder dem Sprecherkreis der Kirchenkreissynoden-Vorsitzenden),

¹ Der Begriff Scoping leitet sich aus dem englischen Begriff scope (Abgrenzung, Umfang oder Spielraum) ab und beschreibt die Festlegung von Aufgaben- oder Untersuchungsumfängen in komplexen Planungs-, Management- und Herstellungsprozessen.

- Vertreterinnen und Vertreter aus **anderen kirchenleitenden Organen** (Mitglieder des Landessynodalausschusses oder des Bischofsrates, Vertreterinnen und Vertreter aus dem zuständigen Ausschuss der Landessynode),
- Vertreterinnen und Vertreter aus **landeskirchlichen Einrichtungen**,
- die Stabsstelle Gleichstellung,
- Vertreterinnen und Vertreter der kirchlichen **Berufsgruppen** und/oder
- externe **Sachverständige**

in das Scoping ein. Auf diese Weise haben die zu beteiligenden Gruppen nicht nur Einfluss auf den Inhalt des Vorhabens, sondern auch auf die Gestaltung des konkreten Verfahrens.

Beim Scoping kann auch vereinbart werden,

- dass eine **Steuerungsgruppe** den weiteren Gang des Beteiligungsverfahrens steuert und bei Bedarf über Veränderungen des Prozessdesigns entscheidet oder
- dass eine **Arbeitsgruppe** das Beteiligungsverfahren auch inhaltlich während der gesamten Anhörungs- und Erörterungsphase oder während des ersten Abschnitts einer zweigeteilten Anhörungs- und Erörterungsphase begleitet.

Steuerungs- oder Arbeitsgruppen kommen in erster Linie bei langfristigen Vorhaben wie z.B. der Einführung der Doppik oder der Umsetzung der Reform des staatlichen Umsatzsteuerrechts oder bei besonders komplexen Vorhaben wie der Neuordnung des Finanzausgleichs oder dem Umbau des Klosters Loccum in Betracht.

Als Mitglieder einer Steuerungs- oder Arbeitsgruppe kommen in erster Linie Vertreterinnen und Vertreter aus den o.g. Gruppen in Betracht. Bei der Zusammensetzung der Steuerungs- oder Arbeitsgruppe ist darauf zu achten, **dass möglichst viele der im Beteiligungsverfahren zu berücksichtigenden Belange personell repräsentiert sind**. Die Federführung einer Steuerungs- oder Arbeitsgruppe liegt in der Regel beim Landeskirchenamt. In Betracht kommt aber auch eine synodale Federführung. Die Entscheidung darüber bemisst sich danach,

- wo der Schwerpunkt der Kompetenz liegt (Rechtsetzung oder Verwaltungsorganisation),
- welche kirchenleitenden Organe bei der abschließenden Entscheidung zu beteiligen sind und
- wer den Anstoß für das Vorhaben gegeben hat.

Je nach den Umständen des Einzelfalls kann, wie z.B. bei dem Prozess zur künftigen Organisation der Baufachverwaltung, eine **externe Moderation** vereinbart werden.

Wenn Gegenstand des Beteiligungsverfahrens der Entwurf eines Kirchengesetzes ist oder wenn die Zuständigkeit der Landessynode auf andere Weise berührt ist, ist der Landessynodalausschuss über das Ergebnis des Scopings zu unterrichten.

IV. Durchführung des Beteiligungsverfahrens

1. Anhörung und Erörterung

a) Beteiligte Gruppen und Einrichtungen

Die Anhörungs- und Erörterungsphase bildet den Mittelpunkt des Beteiligungsverfahrens. In dieser Phase erfolgt mit Hilfe der beim Scoping festgelegten Module die **Information und die Anhörung** der Kirchenkreise und der anderen in das Beteiligungsverfahren einbezogene Gruppen und Einrichtungen sowie ggf. die Erörterung des Vorhabens mit diesen Gruppen und Einrichtungen. Auch die Stabsstelle Gleichstellung und die kirchlichen Berufsgruppen werden in der Regel bereits in dieser Phase einbezogen.

Bei besonders bedeutsamen Vorhaben wie dem Verfassungsprozess kann es über die Beteiligung der Kirchenkreise und anderer Gruppen hinaus auch ein **öffentliches Beteiligungsverfahren** geben.

b) Gegenstand der Beteiligung

Der Gegenstand des Beteiligungsverfahrens hängt davon ab, ob die Anhörungs- und Erörterungsphase in zwei Abschnitte aufgeteilt wird oder nicht.

In der Regel ist die Anhörungs- und Erörterungsphase einstufig. Gegenstand der Beteiligung ist dann der **Vorentwurf** eines Rechtsetzungsvorhabens oder eines vom Landeskirchenamt erstellten inhaltlichen Konzepts. Vorentwürfe von Kirchengesetzen und Rechtsverordnungen oder von inhaltlichen Konzepten, deren Umsetzung eine Entscheidung der Landessynode voraussetzt, berät das Landeskirchenamt vor dem Beginn der Anhörungs- und Erörterungsphase mit dem zuständigen Ausschuss der Landessynode.

Eine **zweistufige Anhörungs- und Erörterungsphase** kommt bei komplexen Vorhaben in Betracht, die eine Vielzahl von Optionen eröffnen. Die erste Phase dient hier der Verständigung aller Beteiligten auf eine erste Weichenstellung. Hierfür erstellt das Landeskirchenamt zunächst ein **Eckpunktepapier** und erörtert dieses mit dem zuständigen Ausschuss der Landessynode sowie Vertreterinnen und Vertretern der Kirchenkreise und anderer Gruppen. Alternativ kommt als Grundlage dieses ersten Abschnitts auch ein **Aktenstück der Landessynode** in Betracht, wenn die Landessynode darum gebeten hat, auf der Grundlage dieses Aktenstücks einen Gesetzentwurf zu erstellen. Erst nach einer Zwischenauswertung des ersten Abschnitts der Anhörungs- und Erörterungsphase und Beratung mit dem zuständigen Ausschuss der Landessynode erstellt das Landeskirchenamt einen konkreten Vorentwurf, der dann in einem zweiten Abschnitt Gegenstand der Anhörungs- und Erörterungsphase Gegenstand einer breiteren Beteiligung wird.

Vorentwürfe von Kirchengesetzen sollten so formuliert sein, dass sie auch Aussagen zur Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung und zu deren Auswirkungen in tatsächlicher und finanzieller Hinsicht enthalten. Damit würden sie den Anforderungen an eine **Gesetzesfolgenabschätzung** Rechnung tragen, wie sie die 24. Landessynode in ihrer Beschlussfassung zu dem Bericht des Rechtsausschusses betr. Einführung einer Gesetzesfolgenabschätzung als erforderlich, aber auch als ausreichend angesehen hat².

c) Module der Beteiligung

Die **Auswahl der Module** für die Anhörungs- und Erörterungsphase richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls. In erster Linie ist zu berücksichtigen,

- was für ein Vorhaben Gegenstand des Beteiligungsverfahrens ist,
- wie umfangreich die erforderliche Sachverhaltsermittlung ist bzw. wie viele Handlungsoptionen in Frage kommen,
- wie sich das Vorhaben auf die Strukturen der Arbeit in den Kirchenkreisen und Kirchengemeinden und ggf. auf andere Betroffene auswirken kann,
- welche finanziellen Folgen das Vorhaben nach sich zieht,
- in welchem Umfang das Vorhaben bereits Gegenstand von Diskussionen in der Landeskirche war.

Grundsätzlich kommen **drei Formen des Beteiligungsverfahrens** in Betracht:

- Bei den unter a) bereits erwähnten besonders bedeutsamen Vorhaben wie dem Verfassungsprozess oder der geplanten grundlegenden Veränderung des Wahlrechts zu den Kirchenvorständen bietet sich ein **öffentliches Beteiligungsverfahren** an.
- In der Regel wird ein **schriftliches Stellungnahmeverfahren** mit einer Stellungnahmefrist von drei bis sechs Monaten genügen. Ansprechpartner für ein solches Stellungnahmeverfahren sind in der Regel die **Kirchenkreisvorstände**. Ob und inwieweit sie

² Bericht des Rechtsausschusses betr. Einführung einer Gesetzesfolgenabschätzung vom 14. Mai 2013, Aktenstück Nr. 123 der 24. Landessynode.

intern die Kirchenkreissynode oder andere Gremien (z.B. den Pfarrkonvent) beteiligen, bleibt dann den Kirchenkreisen überlassen. Ggf. kann der Kreis der Beteiligten auf der Ebene der Kirchenkreise aber auch von vornherein durch die Landeskirche erweitert werden, z.B. auf alle Mitglieder der Kirchenkreissynode.

- In Fragen, die zwar eine Beteiligung erforderlich machen, aber einen einfachen Gegenstand betreffen, z.B. bei der Änderung von Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften, kann auch eine schriftliche **Stellungnahme einzelner Vertreterinnen und Vertreter aus den Kirchenkreisen** (aus der Sprechergruppe der Superintendentinnen und Superintendenten, dem Fachausschuss der Kirchenämter und/oder dem Sprecherkreis der Kirchenkreissynoden-Vorsitzenden) ausreichen. Ob und inwieweit diese Vertreterinnen und Vertreter vor einer Stellungnahme intern alle Mitglieder der von ihnen vertretenen Gruppe beteiligen, liegt in deren eigener Verantwortung.

Perspektivisch ist an Stelle eines schriftlichen Stellungnahmeverfahrens möglichst bald ein **elektronisches Stellungnahmeportal** zu entwickeln, in das die Kirchenkreise und die anderen Beteiligten ihre Stellungnahmen einstellen können.

Weitere Module der Anhörungs- und Erörterungsphase können insbesondere sein:

- Regionalkonferenzen oder –workshops für einen je nach Bedarf zusammengesetzten Personenkreis,
- Vorträge bei Kirchenkreissynoden oder aus anderen Anlässen,
- Workshops beim Ephorenkonvent, bei der Tagung der Kirchenamtsleitungen oder bei der Jahrestagung der Vorsitzenden der Kirchenkreissynoden,
- große Workshop-Veranstaltungen, wie sie im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs, des Prozesses „Strukturen zukunftsfähig machen“ oder des Verfassungsprozesses in Loccum durchgeführt wurden (sog. Loccum-Format),
- Fachtage, Vortragsreihen oder andere Veranstaltungsformen, die vornehmlich der Reflexion und der Einbeziehung externen Sachverständigen dienen.

Ergänzend, insbesondere beim Scoping und bei der Auswertung der Anhörungs- und Erörterungsphase kann das Format des sog. **Kleinen Dialogs** genutzt werden. Bei diesem Format kommen Vertreterinnen und Vertreter des Landeskirchenamtes mit jeweils zwei oder drei Personen aus der Sprechergruppe der Superintendentinnen und Superintendenten, dem Fachausschuss der Kirchenämter und dem Sprecherkreis der Kirchenkreissynoden-Vorsitzenden zusammen, um bestimmte Themen gemeinsam zu erörtern.

2. Auswertung

Am Ende des Beteiligungsverfahrens steht die Auswertung der Anhörungs- und Erörterungsphase. Dabei werden deren **wesentliche Ergebnisse zusammengefasst, bewertet und in den Vorentwurf eingearbeitet**, der der gesamten Anhörungs- und Erörterungsphase zugrunde lag oder nach einer Zwischenauswertung erarbeitet wurde.

Die Auswertung obliegt dem Landeskirchenamt, ggf. auch einer im Rahmen des Scopings verabredeten Arbeitsgruppe. Das Landeskirchenamt kann ggf. wie beim Scoping Vertreterinnen und Vertreter aus anderen kirchenleitenden Organen und/oder aus den Kirchenkreisen oder externe Sachverständige hinzuziehen.

3. Ergebnis des Beteiligungsverfahrens

Am Ende des Beteiligungsverfahrens steht der Entwurf einer Rechtsvorschrift oder eines Konzepts, der dann im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten vom Landeskirchenamt beschlossen, mit anderen kirchenleitenden Organen abgestimmt oder als Gesetzentwurf in die Landessynode eingebracht wird. In diesem Entwurf sind – ähnlich

wie im zweiten Entwurf der neuen Kirchenverfassung vom November 2018 - die **wesentlichen Inhalte der eingegangenen Stellungnahmen** und das **Ergebnis der Auseinandersetzung** mit diesen Stellungnahmen zu erläutern.

V. Evaluation

Im öffentlichen Stellungnahmeverfahren zu dem ersten Entwurf der neuen Kirchenverfassung und in dem anschließenden, an die Kirchenkreise gerichteten Stellungnahmeverfahren zu dem Entwurf eines neuen Superintendentenwahlgesetzes haben die Kirchenkreise und die Landeskirche erste – durchweg positive – Erfahrungen mit der Durchführung von Stellungnahmeverfahren gesammelt. Hinzu kommen die Erfahrungen aus anderen Prozessen, an denen die Kirchenkreise in unterschiedlicher Form beteiligt waren.

Trotz dieser Vorerfahrungen führen die Bestimmungen von Artikel 16 VerfE und die vorliegenden Grundsätze für die Gestaltung von Beteiligungsverfahren zu einer **neuen Qualität von Beteiligung**, die von allen Beteiligten eingeübt werden muss. **Das gegenseitige Vertrauen in die Einhaltung der vereinbarten Grundsätze und deren sachgerechte Handhabung im Einzelfall muss wachsen können.** Und vor allem müssen Verfahren erprobt werden, die es ermöglichen, jenseits von schlichten Mehrheitsverhältnissen oder der Nachdrücklichkeit ihres Vorbringens konstruktiv mit allen gewichtigen und nachvollziehbar begründeten Einwänden umzugehen.

Es wird daher empfohlen, die vorliegenden Grundsätze, ihre Handhabung und ihre Auswirkungen **so rechtzeitig zu evaluieren**, dass die 26. Landessynode vor dem Ende ihrer Amtszeit im Jahr 2025 über mögliche Konsequenzen aus der Evaluation entscheiden kann. Die Evaluation sollte **unter der gemeinsamen Verantwortung des Landeskirchenamtes und des Landessynodalausschusses und unter Beteiligung der Kirchenkreise** durchgeführt und von einer externen Stelle moderiert werden. Erste Anhaltspunkte für die Kriterien der Evaluation könnten die unter II. formulierten Ziele und Grundsätze von Beteiligung liefern.